

Executive Model for Transformations in the Administrative System with a Soft Power Balance Approach

Elnaz Fadaei and Mostafa Mohsenisani***

Research Article	Receive Date: 2025.02.05	Accept Date: 2025.08.21	Online Publication Date: 2025.08.27	Page: 347-372
------------------	-----------------------------	----------------------------	--	---------------

Today, colonial and exploitative policies focus on controlling public thoughts and minds; to the extent that the ability to control public minds is referred to as a source of soft power. Accordingly, in every governance system, neutralizing the suggestions and mental influences induced by enemies is one of the most important confrontational goals in cognitive wars. Since stabilizing or changing people's mindset depends on their experience of the quality of public administration, the administrative system is recognized as a tangible symbol of a government's commitment and capability. Therefore, the purpose of this research, by analyzing the perceived quality of the administrative system by the people, is to identify turning points and effective contexts on public mindset to present an effective model for administrative transformations. The present research, conducted using a descriptive-analytical method, to identify factors affecting the perceived quality of the administrative system and root-causing them, has used systematic review of documentary information and mapping the network of related scientific research using VOSviewer software. The results show that laws and regulations related to supervisory policies have a negative and passive effect on achieving effective supervision; additionally, the findings indicate that popularization and participation-oriented technological transformations in administrative supervisory policies lead to eliminating the root cause of dissatisfactions and enhancing public trust.

Keywords: *Transformations in the Administrative System; Participation-Oriented Approach; Soft Power; Supervisability; Trust-Building*

* Master's Student, Department of Law, Faculty of Humanities, Imam Reza International University, Mashhad, Iran (Corresponding Author); Email: elnaz.fadaee@imamreza.ac.ir

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, Imam Reza International University, Mashhad, Iran; Email: mohsenisani@imamreza.ac.ir

Majlis and Rahbord, Volume 32, No. 124, Winter 2026

How to cite this article: Fadaei, E. and M. Mohsenisani (2026). "Executive Model for Transformations in the Administrative System with a Soft Power Balance Approach", *Majlis and Rahbord*, 32(124), p. 347-372.

doi: 10.22034/mr.2024.5687.5369

الگوی اجرایی تحولات نظام اداری با رویکرد موازنه قدرت نرم

الناز فدائی* و مصطفی محسنی ثانی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۱۲	شماره صفحه: ۳۴۷-۳۷۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	---------------------

امروزه سیاست‌های استعماری و استثمار بر کنترل افکار و اذهان عمومی متمرکز است؛ به حدی که از توانایی کنترل اذهان عمومی به عنوان منبع نرم قدرت یاد می‌شود. بر همین اساس در هر حاکمیتی، خنثی‌سازی تلقینات و تأثیرات ذهنی القایی دشمنان، از مهم‌ترین اهداف تقابلی در جنگ‌های شناختی است و از آنجا که تشبیت یا تغییر ذهنیت مردم تابع تجربه آنان از کیفیت اداره امور عمومی است، نظام اداری نمادی عینی از تعهد و توانمندی یک حکومت شناخته می‌شود. بنابراین، هدف از انجام این پژوهش با تحلیل کیفیت ادراک شده نظام اداری مردم، نقاط عطف و بسترهای مؤثر بر ذهنیت مردم برای ارائه الگوهایی مؤثر در تحولات اداری، شناسایی می‌شود. پژوهش حاضر که به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده برای شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری و ریشه‌یابی علت آنها، با مرور نظام‌مند اطلاعات اسنادی و ترسیم شبکه ارتباطی پژوهش‌های مرتبط علمی در نرم‌افزار *VOS viewer* انجام شده است. نتایج نشان می‌دهد قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های نظارتی اثر سلبی و انفعالی در تحقق نظارت اثربخش دارد؛ همچنین یافته‌ها حاکی از آن است که مردمی‌سازی و تحولات فناورانه مشارکت‌محور در سیاست‌های نظارتی اداری موجب حذف عامل ریشه‌ای نارضایتی‌ها و ارتقای اعتماد عمومی می‌شود.

کلیدواژه‌ها: تحولات نظام اداری؛ مشارکت‌گرایی؛ قدرت نرم؛ نظارت‌پذیری؛ اعتمادسازی

* دانشجوی کارشناسی ارشد گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)، مشهد، ایران
(نویسنده مسئول)؛
Email: elnaz.fadaee@imamreza.ac.ir

** استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)، مشهد، ایران؛
Email: mohsenisani@imamreza.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و دوم، شماره یکصد و بیست و چهارم، زمستان ۱۴۰۴

روش استناد به این مقاله: فدائی، الناز و مصطفی محسنی ثانی (۱۴۰۴). «الگوی اجرایی تحولات نظام اداری با رویکرد موازنه قدرت نرم»، مجلس و راهبرد، (۱۲۴) ۳۲، ص. ۳۴۷-۳۷۲.

doi: 10.22034/mr.2024.5687.5369

مقدمه

پروفسور نای^۱، پژوهشگر سیاسی آمریکایی که اصطلاح قدرت نرم به نام او ثبت شده؛ معتقد است «قدرت نرم، مؤثرترین نوع قدرت بوده که به میزان توانایی در بسیج همکاری دیگران بستگی دارد و در صورت لزوم قدرت نظامی را پشتیبانی می‌کند» (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۱۳). وقوع انقلاب اسلامی و نیز هشت سال دفاع غیرتمندانه در ایران، به جهانیان نشان داد که قدرت نرم مردم هر کشور در مقابله با قدرت نظامی و اقتصادی جهانی برابری می‌کند. با توجه به اینکه آرمان‌ها و باورهای مشترک، محور ایجاد سرمایه نرم و بالتبع ارتقای قدرت نرم است، عوام‌گرایی و عوام‌فریبی به‌عنوان سیاست نرم معکوس، سرلوحه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های استعماری-استثماري نوین قرار گرفته است. گسترش رسانه‌های اجتماعی و نفوذ مویرگی فناوری‌های دیجیتال بین مردم، پیاده‌سازی این سیاست‌های نرم را تسهیل و تشدید کرده است (اسلامی، ۱۴۰۱: ۱۳۱).

ازسوی دیگر، اداره امور عمومی، ساده‌ترین تعریف از مسئولیت‌های قوای حاکم است که در کیفیت و چگونگی عملکرد نظام اداری منعکس است و بیشترین اثر را از حیث تثبیت یا تغییر در باور عمومی خواهد داشت (ابوالفتحی، ۱۳۷۲: ۴۳). دو دهه سابقه تدوین و اجرای برنامه‌های تحولات اداری حاکی از تلاش حاکمیت در بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد است. اما بررسی سیر تحولات در برنامه‌های راهبردی و اجرایی نظام اداری، نشان می‌دهد که نتایج به‌دست آمده فاصله بسیار با اهداف تعیین شده دارد (پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۴۰۰: ۱). به‌عنوان مثال از سال ۱۳۷۷ منطقی نمودن/کوچک‌سازی اندازه دولت از مهم‌ترین محورهای تحول بوده که نه‌تنها کاهش نداشت به‌رغم خصوصی‌سازی‌ها و برون‌سپاری‌های اجرایی، اندازه کنونی دولت ۲/۵ برابر حداکثر معمول است (استادزاده، ۱۴۰۱: ۱) یا تکریم ارباب‌رجوع که با ضریب منفی عملکردی، افت ۵۰ درصدی داشته است (منشادی، شهریاری و نظیف، ۱۴۰۲: ۲۲۵).

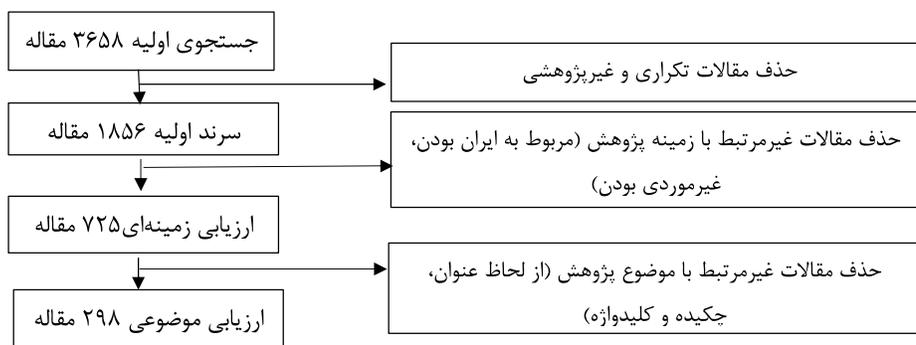
بنابراین جایگاه ویژه نظام اداری از حیث ملموس و عینی بودن تجربه تعاملی مردم می‌تواند مهم‌ترین سیاست تقابلی در جنگ‌های شناختی باشد. لذا هدف از انجام این

1. Joseph Nye

پژوهش، آسیب‌شناسی منشأ تجربه مردم و شناسایی شاخصه‌های مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری است که می‌توان با اصلاحات بهینه ذهنیت مردم را تحت تأثیر قرار داد و با احیای سرمایه نرم موجب موازنه قدرت شد. از این‌رو در این پژوهش باید به دو سؤال پاسخ داد: ۱. تجربه تعامل مردم با نهادها و دستگاه‌های اداری و اجرایی متأثر از چه مواردی است؟، ۲. چه اقدام‌هایی می‌تواند ضمن تحقق حداکثری برنامه‌های تحول اداری، به موازنه قدرت نرم منجر شود؟

به این ترتیب ابتدا با مطالعه ادبیات پژوهشی و توصیف متغیرهای نظری پژوهش، کلیدواژگان مؤثر با نظر هیئت نخبگانی - متشکل از هفت نفر اساتید هیئت علمی دانشگاه امام رضا (ع) - انتخاب شد. کلیدواژه‌های منتخب به صورت Or و And، در پایگاه جامع علم نت، در حوزه‌های حقوق، علوم سیاسی، مدیریت، فقه و اصول، میان‌رشته‌ای جستجو و نتایج با مروری نظام‌مند، در مراحل مختلف براساس شکل ۱ بر حسب زمینه پژوهش (مربوط به ایران بودن، غیرموردی بودن) و موضوع پژوهش (عنوان، چکیده و کلیدواژه) پایش شد. در نهایت ۲۹۸ مقاله علمی-پژوهشی، انتخاب و به روش همبندی واژگان در سه مرحله با بسامد واژگانی ۳، ۷ و ۱۰، در نرم‌افزار VOS viewer تحلیل شد. سپس با مشخص شدن محور مشترک و اصلی مطالعات در شبکه ارتباطی واژگان، مبانی پژوهشی و حقوقی-اجرایی مؤثر بر آن، مورد واکاوی قرار گرفت و الگوی مطلوب اجرایی تحولات اداری در جهت احیای اعتماد عمومی و موازنه قدرت نرم، پیشنهاد شد.

شکل ۱. مراحل پایش منابع اسنادی برای تحلیل همبندی واژه



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. پیشینه پژوهش

پژوهش حاضر به جهت تدوین الگوی اجرایی تحولات اداری مبتنی بر کیفیت ادراک شده از سوی شهروندان پیشینه‌ای نیست اما مرتبط‌ترین پژوهش‌ها از حیث زمینه تحقیقاتی به شرح ذیل است:

مقاله‌ای با عنوان «قدرت نرم و شاخصه‌های آن» را چتین و همکارش^۱ در سال ۲۰۱۶ انجام دادند که نتایج نشان می‌دهد افکار عمومی و اعتماد عمومی دو پیش‌نیاز بهره‌مندی از قدرت نرم است. اما محوریت این مطالعه نظری صرفاً شناخت مفهوم، شاخصه‌ها، آثار، ابزار و اهداف قدرت نرم بوده است.

پژوهشی با عنوان «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)^۲» در سال ۱۳۹۹ به همت عابدی اردکانی و سلطانی صورت گرفته است که نتایج نشان می‌دهد، بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد موجب تقویت اعتماد عمومی می‌شود. اما تمرکز این مطالعه بر رابطه نظام اداری کارآمد و اعتماد عمومی بوده است نه چگونگی بهره‌گیری از آن.

پژوهش الوانی و دولت‌پسند در سال ۱۳۹۲ تحت عنوان «شناسایی عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران و ارائه راهکارهای الزام براساس مدل لوین^۳» انجام پذیرفته که با تجزیه و تحلیل میدان نیرو به شناسایی عوامل بازدارنده تحولات اداری پرداخته است و یافته‌ها نشان می‌دهد تصدیگری دولت، نبود نظام ارزیابی عملکرد مدیران و فقدان فرهنگ شهروندمحوری، عدم مسئولیت پاسخگویی از عوامل بازدارنده تحولات اداری هستند که به علت ریشه‌ای بروز این مصادیق و اثر آن در تجربه شهروندان پرداخته نشده است.

همچنین مطالعه‌ای با عنوان «آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور براساس مدل سه شاخگی» با همکاری شریفی و آرابی در سال ۱۴۰۱ انجام شده است که یافته‌های آن با روش تحلیل محتوایی و نخبگانی، به دست آمده و عواملی در هر

1. Cetin and Yavuzaslan

2. Joghurib Theoretical Model

3. Kurt Lewin Model

سه شاخه محیطی (افکار عمومی و ...)، ساختاری (تدوین، اجرا و ...) و محتوایی (فرهنگ سازمانی و ...) وجود دارد که موجب عدم تحقق سیاست‌ها می‌شود. لکن به‌علت بروز این عوامل پرداخته نشده است.

آزادی و شیخ موحد (۱۴۰۱) مطالعه‌ای تحت عنوان «تقویت اعتماد عمومی به‌مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران» انجام دادند که نشان می‌داد وضعیت موجود نظام اداری تا تحقق کامل اهداف، فاصله دارد اما به‌دلیل بروز این فاصله پرداخته نشده است.

۲. مبانی نظری پژوهش

۲-۱. ادبیات موضوع

۲-۱-۱. قدرت نرم

بررسی تاریخی سیر قدرت نشان می‌دهد که از زمان پیدایش مکتب ماکیاوالیسم^۱، قدرت نظامی همواره، اولین اهرم در تحقق اهداف حکومت‌ها بوده است؛ خواه در برقراری امنیت و خواه در استعمار مردم ضعیف‌تر. سپس با انقلاب صنعتی و گسترش مکتب مرکانتلیسم^۲، قدرت اقتصادی، محوریت گرفت؛ چراکه بهره‌مندی از قدرت نظامی نیز به لطف قدرت اقتصادی مهیا می‌شود اما با وقوع جنبش‌های ضدسرمایه‌داری و ظهور دمکراسی، نوع نوینی از قدرت مورد توجه اندیشمندان قرار گرفت. مورگنتا^۳ (۱۹۶۲) که یکی از نمایندگان اصلی مکتب واقع‌گرایی است، اولین بار در تعریف قدرت به توانایی فرد بر کنترل افکار دیگران اشاره کرد و پروفیسور نای، اولین شخصی بود که واژه قدرت نرم را به‌طور آکادمیک و رسمی در سال ۱۹۹۰ وارد ادبیات سیاسی کرد. از نظر وی، قدرت، توانایی تأثیرگذاری بر رفتار حریف به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب

1. Machiavellianism

2. Mercantilisme

3. Morgenthau

است و قدرت نرم به میزان توانایی تأثیر فرد در کنترل ترجیحات دیگران بستگی دارد (Nye, 2003). همچنین وی معتقد است قدرت شتاب هر کشور در بسیج امکانات و فرصت‌ها - به‌جز نیروی نظامی- نمایانگر سطح قدرت نرم آن کشور است (Cetin and Yavuzasla, 2016). به همین جهت نیز جنگ نرم، موضوعی است که محوریت دیپلماسی عمومی قرار گرفته و باعث شده مخاطب روابط، از دولت‌ها به ملت‌ها تغییر یابد (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۳۴).

از آنجاکه عناصر قدرت نرم شامل ارزش‌ها، کیفیت دیپلماسی و کیفیت حکمرانی است (Cetin and Yavuzasla, 2016) جنگ نرم با تلاش بر بروز بحران معنا و شدت بخشیدن به دوره گذار در کشور هدف صورت می‌گیرد و درنهایت ارزش‌های القایی بر کیفیت دیپلماسی تأثیر می‌گذارد (نای و پاپ، ۱۳۹۶: ۵۳). لذا هدف در قدرت نرم کنترل افکار و اعتماد عمومی است و اعتماد عمومی سطح مشروعیت و مقبولیت حاکمیت و میزان مشارکت همگانی در اجرای سیاست‌ها؛ متأثر از افکار و ذهنیت شهروندان است (Trunkos, 2020: 23) و همان‌طور که افلاطون در کتاب جمهور، عوام‌فریبی را بارزترین عارضه جمهوری عنوان می‌کند، می‌توان کنترل افکار عمومی را اولین تهدید برای حکومت‌ها دانست و در این بین رسانه‌ها به‌عنوان اصلی‌ترین ابزار عوام‌فریبی شناخته می‌شود (اسلامی، ۱۴۰۱: ۱۲۹).

۲-۱-۲. نظام اداری

نظام اداری به‌عنوان ابزاری برای کنترل جریان امور اجرایی و نظم بخشیدن به اداره امور شناخته می‌شود. پیوند بین بوروکراسی و دمکراسی نشان می‌دهد که رضایت شخصی شهروندان در ایجاد اعتماد عمومی، بیشتر از جوّ ذهنی و افکار عمومی نقش دارد (Ariely, 2013: 813). به همین جهت نیز تجربه مثبت مردم در تعامل با نظام اداری، نه‌تنها حربه‌های رسانه‌ای را خنثی می‌کند، بلکه با تغییر ذهنیت، موجب سلب اعتماد از آن رسانه و شکست سیاست‌های دشمن خواهد بود؛ همان‌گونه که تجربه منفی از تعامل با امور اداری، نه‌تنها ذهنیت القائی را تثبیت می‌کند، بلکه موجب تشدید

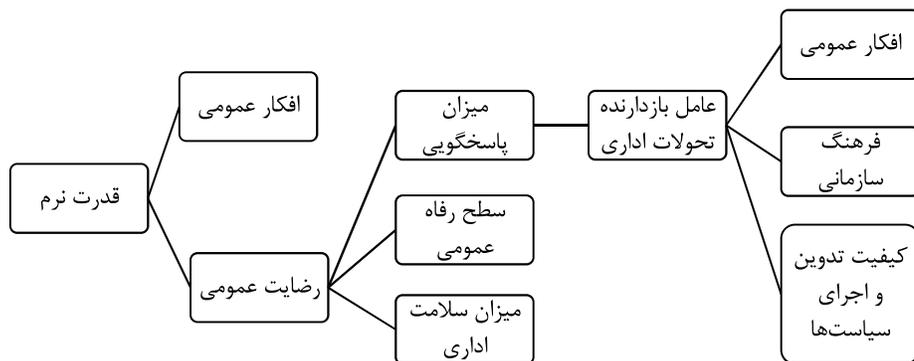
اعتماد و باور به رسانه معاند، خواهد شد. بنابراین بهره‌مندی از یک نظام اداری کارآمد، موجب ارتقای اعتماد اجتماعی خواهد بود (عبادی، ۱۳۸۹: ۶۳۲).

اعتماد اجتماعی، در گذر زمان و به‌صورت فردبه‌فرد به‌دست آمده و مبنای اعتماد سایرین قرار می‌گیرد؛ این اعتماد اعتباری برای دولت‌ها حائز اهمیت است چراکه شهروندان از قوای حاکم به‌عنوان یک کلیت، نگرش منفی دارند (Arsalan, Latif and Saadah, 2019: 5). این زمینه منفی از بی‌اعتمادی به دولت، براساس فرضیه مارپیچ سکوت، باعث می‌شود افرادی که عقیده مخالفی دارند به‌جهت ترس از طرد شدن یا انزوا، سکوت در پیش گیرند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹: ۲۷۳). به‌گواه تاریخ، عدم اعتماد عمومی نسبت به قوای حاکم و فراگیر شدن باور عمومی مبنی بر تضييع حقوق عامه در عملکرد دولت، ابتدا موجب عدم مشارکت در اجرای سیاست‌ها و درنهایت به وقوع انقلاب‌ها و برچیدن نظام سیاسی منجر خواهد شد.

۲-۲. مدل مفهومی پژوهش

مدل ترسیم شده حاصل تلفیق پژوهش‌هایی است که از حیث زمینه مطالعاتی (آسیب‌شناسی تحولات اداری و شاخصه‌های قدرت نرم) با موضوع پژوهش مرتبط بوده است.

شکل ۲. مدل مفهومی استخراجی از پژوهش‌های مرتبط



مأخذ: همان.

۳. واکاوی عوامل مؤثر بر کیفیت ادراک شده نظام اداری توسط شهروندان

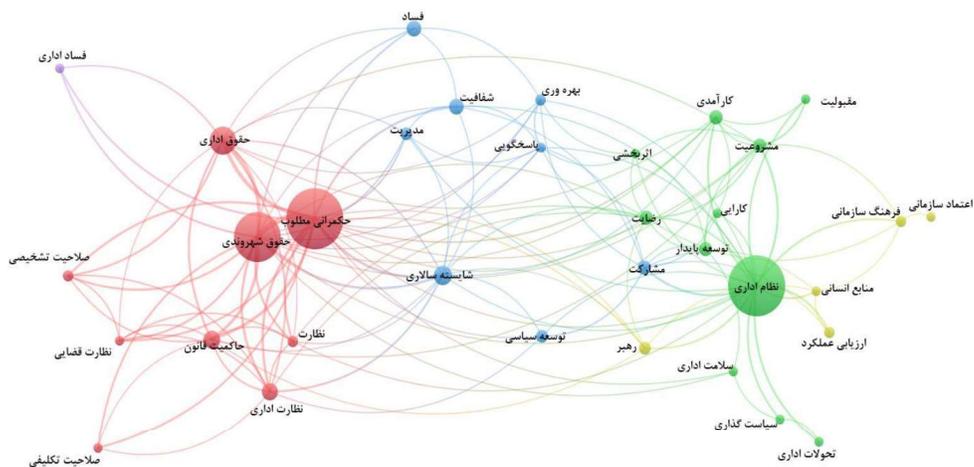
۳-۱. عارضه‌یابی تجربه‌ی تعاملی شهروندان از نظام اداری

ویژگی بنیادین در تشکیل شبکه‌ای از روابط در سرمایه اجتماعی، ارزش‌های مشترک جمعیت و رکن اساسی در حفظ این مجموعه، اعتماد و اقناع افراد است. این موضوع را فوکویاما چنین تعبیر می‌کند: سرمایه نرم، قدرت مجموعه هنجارهایی است که افزایش همکاری افراد و کاهش هزینه تبادلات را موجب می‌شود (ابوالحسنی و نجاتی‌منفرد، ۱۳۹۰: ۱۷۸). صاحب‌نظران نیز، سرمایه اجتماعی را مفهومی معرفی می‌کنند که به پشتوانه شبکه‌ای از روابط مبتنی بر حمایت اجتماعی بین افراد اطلاق می‌شود و انرژی لازم را برای تسهیل امور در تحقق هدف مهیا می‌سازد (عدالی‌نژاد، موسوی و محسنی‌تبریزی، ۱۴۰۰: ۳۶۰). برخی نیز سرمایه اجتماعی را منابع بالقوه یا واقعی حاصل از شبکه روابط افراد تعریف می‌کنند (حق‌پناهان، کرمی و همتی، ۱۴۰۰: ۱۴۰). لذا ارزش مشترک بین افراد، همدلی و موافقت عمومی با عقاید مشترک موجب روابطی می‌شود که اعتماد اجتماعی ناشی از آن اهمیت ویژه‌ای می‌یابد.

در کشورهای در حال توسعه، جلب‌گرایش شهروندان به حکومت دغدغه اصلی است (ابوالفتحی، ۱۳۷۲: ۴۳). این جوامع به بازاریابی اجتماعی برای حکومت خویش نیاز دارند. جلب مشارکت مردم یا بازاریابی اجتماعی، مستلزم طراحی، اجرا و کنترل برنامه‌هایی است که موجب پذیرش یک ایده یا ترویج رفتار مطلوب یا ترک رفتار نامطلوب به صورت داوطلبانه از سوی مخاطب هدف شود (حسنقلی، موسوی نقابی و طاهری‌بزی، ۱۳۹۳: ۶۳).

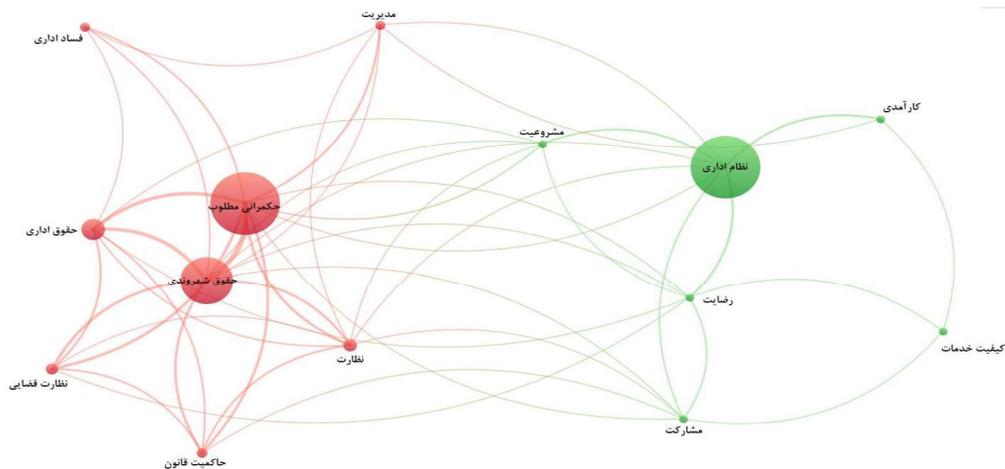
از این رو مطالعات گسترده‌ای به تدوین الگوهای مطلوب حکمرانی، سبک‌های رهبری سازمانی، راه‌های ارتقای کیفیت خدمات و ... پرداخته‌اند. همچنین پژوهش‌های اکتشافی، تأییدی بسیار برای شناسایی عوامل و موانع، معضلات و مشکلات کیفیت عملکرد قوای حاکم انجام شده است. با توجه به پراکنده بودن مطالعات پژوهشگران و غیرممکن بودن اطلاع و اشراف به نتایج تمامی آنها، بهترین روش تحلیل، روش همابندی‌واژگان است که شبکه ارتباطی ترسیم شده، محورهای مشترک این پژوهش‌ها را نمایان می‌کند.

شکل ۳. شبکه ارتباطی براساس بسامد واژگانی ۳



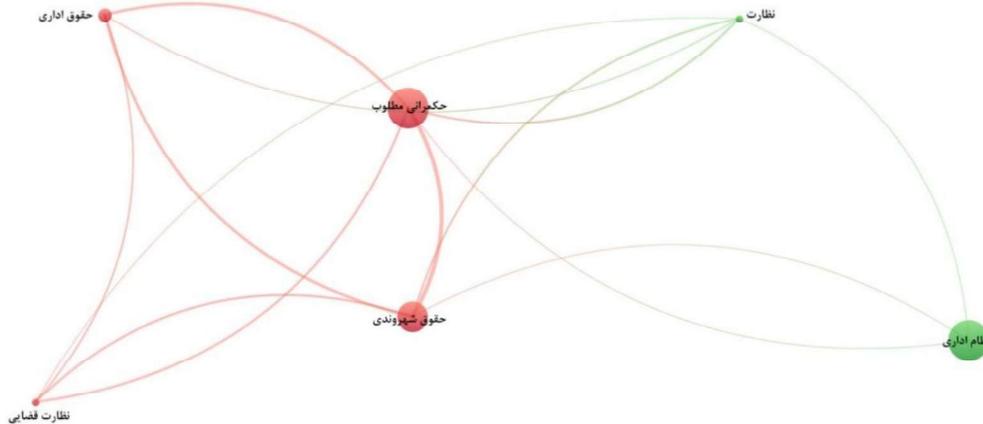
مأخذ: همان.

شکل ۴. شبکه ارتباطی براساس بسامد واژگانی ۷



مأخذ: همان.

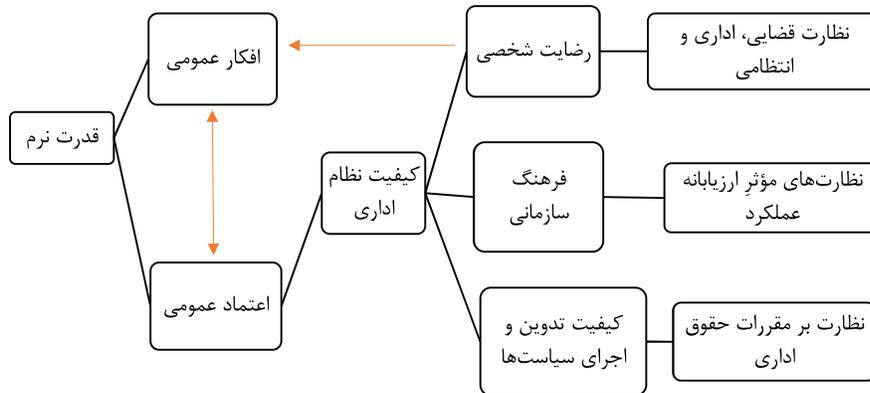
شکل ۵. شبکه ارتباطی براساس بسامد واژگانی ۱۰



مأخذ: همان.

همان‌گونه که در شبکه‌های ارتباطی ترسیم شده است، نظارت قضایی و نظارت، به‌عنوان محورهای مرکزی اصلی در شبکه ارتباطی باقی مانده و به سیاست‌های نظارتی اشاره دارد. همچنین با توجه به شبکه همایندی واژگان در بسامدهای کمتر، عواملی چون فرهنگ سازمانی، پاسخگویی، کیفیت خدمات، سلامت اداری، فساد اداری، به کیفیت نظارت‌ها بستگی دارد. لذا مدل مفهومی پژوهش به‌شکل ذیل اصلاح می‌شود.

شکل ۶. مدل مفهومی اصلاح شده پژوهش



مأخذ: همان.

۲-۳. آسیب‌شناسی بسترهای حقوقی-اجرایی سیاست‌های نظارتی

از آنجاکه حقوق اداری، مدیریت و اداره را نیز در کنترل خویش دارد و به عبارتی، هر موضوعی که به هر نحو مستقیم یا غیرمستقیم اعم از فعالیت‌های درونی یا بیرونی دولت در راستای اجرای حقوق اساسی باشد، در قلمرو حقوق اداری و قواعد حقوقی مربوطه قرار می‌گیرد، سازوکارهای سیاست‌های نظارتی در بستر قوانین و مقررات اداری مدنظر قرار گرفته است.

قواعد حقوق اداری در سه حوزه روابط ساختاری، سازمانی و تعاملات مردم با سازمان‌ها، سیاست‌های نظارتی متنوعی را مدنظر قرار داده است:

۱-۲-۳. نظارت‌های مبتنی بر ساختار

نظارت در نظام‌های متمرکز، تابع قواعد سلسله‌مراتبی بوده و نظارت مافوق بر رده‌های پایین‌تر، نیازمند نص نیست و در ذات جایگاه سازمانی مافوق نهفته است (واعظی، ۱۴۰۰: ۲۲۱). همچنین این صلاحیت در نظارت بر همه امور محوله به زیردستان جاری است؛ بر همین مبنا نیز مباشرت مافوق در انجام امور کارمندان تحت نظارتش، پذیرفته شده است. این نظارت به طُرُق مختلفی صورت می‌پذیرد: حق دستور و تعلیم، حق موافقت قبلی، حق قائم‌مقامی، حق اصلاح یا الغاء تصمیم، حق مؤاخذة. در این بین باید در نظر داشت که نظارت صرفاً براساس قانون نیست و چه بسا که مافوقی، بنا به مصلحت، در عمل قانونی نیروی تحت نظارتش مداخله کند.

نظارت در نظام‌های غیرمتمرکز، به دلیل نبود وحدت شخصیت حقوقی، نیازمند نص است (همان: ۲۲۳). و در این نوع نظارت، معیار صرفاً قانون بوده و بر همین اساس نیز حیطة نظارت به اخذ اطلاعات و اعلام تخلف احتمالی به مراجع ذی‌صلاح یا اخذ تأییدیه برای امور اداری از نهاد مرجع منوط است.

سازوکار نظارت‌های مبتنی بر ساختار در فصول چهارم و پنجم (کنترل مربوطه به طراحی ساختار اداری و تحت نظارت نهادهای مربوطه) و دهم (ارزیابی عملکرد پرسنل تحت نظارت مقام مربوطه در سلسله‌مراتب اداری) قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون

تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (نظارت بر حسن جریان امور) پیش‌بینی شده است.

۲-۲-۳. نظارت‌های سازمانی

نظارت‌های سازمانی یا ارزیابی‌های عملکرد یا مدیریت بازخورد همگی صور مختلف مفهوم کنترل حسن جریان امور هستند که در قالب اصول کلی فراحقوقی شناخته می‌شود (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۱۶). اصل کارایی فعالیت‌های دولت، نه تنها به جهت رعایت حقوق عمومی شهروندان بلکه به دلیل لزوم توسعه پایدار بالاخص جوامع در حال توسعه، یکی از اصول حقوقی مطرح است و اثربخشی عبارت است از انجام کار درست؛ به همین جهت اثربخش نبودن فعالیت‌ها، کارایی را نیز تحت‌الشعاع قرار می‌دهد (همان: ۴۳ و ۴۸).

اصل سلامت فعالیت‌های اداری نیز شاخصی است که سوءاستفاده از موقعیت و مقام اداری را مدنظر قرار می‌دهد. معیار در این نوع نظارت صرفاً قانونی و تعقیب آن تابع تشریفات است. به‌عنوان مثال در یک بانک مبلغی را دولت به‌عنوان اعتبارات به وام‌های احتمالی تخصیص داده که یکی از متقاضیان با پرداخت رشوه انجام کار خویش را تسریع و تسهیل کرده و وامی کلان با بهره ۲۱ درصد دریافت می‌کند و سایر متقاضیان وام ازدواج که بهره ۴ درصدی دارد، باید منتظر باشند. در این شرایط فساد رخ داده اما به‌ظاهر، عملکرد، هم کارا بوده و هم اثربخش؛ چراکه هم به جهت تسریع روند، منابع غیرمالی کمتری صرف شده و بهره بیشتری دریافت می‌شود و هم به جهت پرداخت وام، هدف دایره اعتبارات محقق شده است. بنابراین فساد واقع شده اما نه کارایی و نه اثربخشی سیستم بانکی را زیر سؤال نبرده است و صرفاً از حیث عدم رعایت حقوق سایر متقاضیان وام و تبعیض و نابرابری در روند ارائه خدمت، عملکرد سیستم بانکی سلامت تلقی نمی‌شود.

سازوکار نظارتی برای ارزیابی کارایی و اثربخشی عملکرد سازمان، درونی و تابع اهداف کمی بوده و اعتراض دریافت‌کننده خدمات صرفاً منتج به تخلفات اداری است و نظارت بر سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری مصوب سال ۱۳۹۰، از دو بُعد گزارش قضایی و گزارش اداری تعریف شده است. طبق ماده (۲۴) این قانون، گزارش خلاف

واقع جرم‌انگاری شده است و در ادامه اشعار داشته که مقام اداری مسئول، گزارش واصله را اگر مقرون به صحت بداند به واحد قضایی اعلام می‌کند. مع‌الوصف، جرم‌انگاری گزارش خلاف واقع با در نظر گرفتن اصل برائت و احتمال ناتوانایی در اثبات ادعا عاملی بازدارنده برای گزارش‌دهی است و ازسوی دیگر نقش مؤثر تصمیم مقام مسئول در پیگیری و ارجاع گزارش، تشدیدکننده تعارض منافع بوده و ضمانت اجرای لازم را ندارد.

۳-۲-۳. نظارت بر تعاملات مردم و سازمان‌ها

در حقوق اداری برای نظارت بر عملکرد قوای حاکم نسبت به شهروندان، مراجع شبه‌قضایی پیش‌بینی شده است و آنها نیز به مراجع شبه‌قضایی انتظامی و مراجع شبه‌قضایی اداری تقسیم می‌شود. مراجع انتظامی مسئول رسیدگی به تخلفات انضباطی مستخدمان یا مأموران دولتی هستند و با گزارش معترض/ذی‌نفع شروع و در هیئتی داخلی رسیدگی می‌شود و رأی صادره حسب مورد قابل اعتراض است؛ دامنه مجازات‌ها نیز حسب مورد، اخطار کتبی تا انفصال دائم از خدمات دولتی را دربرمی‌گیرد. این قبیل موارد ناظر بر چگونگی رفتار و نحوه عملکرد مسئول مربوطه نسبت به مخاطب است. به عبارتی، اثر حاصله از رأی این مراجع، جنبه تنبیهی برای فرد خاطی دارد (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۱۰۰) و مراجع اداری مسئول رسیدگی به اشتباه‌های مؤثر و غیرمؤثر رخ داده شده در روند امور هستند و در این قبیل موارد، رسیدگی با اعلام ذی‌نفع آغاز شده و در کمیسیون‌ها و هیئت نظارتی رسیدگی می‌شود. این قبیل موارد ناظر بر اختلاف‌نظر متقاضی دریافت خدمات با تصمیم مقام مربوطه است. به عبارتی، اثر رأی این مراجع، تصحیح روند اداری برای فرد متقاضی دریافت خدمات است (همان: ۹۸).

تصویب طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب‌رجوع در نظام اداری در سال ۱۳۸۱، نمایانگر اهمیت شهروندان و رضایت عمومی در تعامل با نهادهای دولتی است. مطابق ماده (۱۸) این قانون، سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور، از طریق بررسی گزارش‌های واصله سازمانی، عهده‌دار نظارت بر اجرای این مصوبه است. نکته

قابل توجه در این قانون همه گزارش‌هایی است که مبنای بررسی قرار می‌گیرد و خود سازمان تهیه می‌کند.

تصویب آیین‌نامه تحقق دولت الکترونیک در سال ۱۳۸۱، بر محوریت کیفیت خدمات و نحوه ارائه آنها نزد نهادهای عمومی دلالت دارد. مطابق ماده (۱۱) مصوبه مزبور، مرجع ناظر بر اجرا و هدایت مصوبه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی) است که با توجه به سایر مواد، نظارت این واحد بر اجرای مصوبه محدود به امور شکلی است و هیچ معیار ماهوی برای بازبینی و اصلاح فرایندهای داخلی و خدماتی تعریف نشده است.

۴. چگونگی موازنه قدرت نرم با تحولات نظام اداری

۴-۱. ریشه‌یابی عامل مشترک بر نارضایتی مردم

تورم سیاست‌های تقنین-اجرایی مربوط به اداره امور، عدم حاکمیت قانون را پاسخی قانع‌کننده جلوه می‌دهد، درحالی‌که اصل نظارت‌پذیری که ضمانت اجرایی حاکمیت قانون است (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۷: ۵۶)، مغفول مانده است. ضعف در نظارت، با بروز بی‌اعتمادی و ظهور بحران معنایی در جامعه به تضعیف قدرت نرم حکومت منجر خواهد شد (نبوی، ۱۳۸۹: ۱۹۹). بر همین مبنا، رسالت قوای حاکم در نظارت، فراتر از کنترل و ارزیابی مشروعیت اعمال مقامات بوده و تمامی امور مربوط به رصد نتایج را نیز دربرمی‌گیرد، این مسئله در اصل یک‌صدوپنجاه‌وششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحت عنوان نظارت بر حسن جریان امور منعکس شده است نه صرفاً نظارت بر اجرای قانون. به‌عبارتی، نظارت بر مبنای روح قوانین و اهداف اساسی نظام حقوقی مدنظر قرار گرفته است اما کیفیت عملکرد نظام اداری و میزان بروز فساد اداری، حاکی از آن است که سیاست‌های نظارتی پیش‌بینی شده، اثربخشی و کارآمدی لازم را نداشته و ندارد.

بررسی سازوکارهای نظارتی در قوانین و مقررات پیش‌گفته، حاکی از آن است

که سیاست‌های نظارتی از حیث تعیین ضمانت اجرا، معیار نظارتی، تشریفات نظارت، محدودیت‌های قانونی اعتراض دارای نقص و ضعف اجرایی است. متأسفانه در سیاست‌های نظارتی، صلاحیت‌های تشخیصی سهم بسیار و گسترده‌ای دارد که صحت و سلامت تصمیماتشان به تحقق شایسته‌سالاری منوط است. درحالی‌که یکی از معضلات نظام اداری، سیاست‌زدگی و در نتیجه عدم تحقق شایسته‌سالاری مدیران حرفه‌ای و سیاسی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۲: ۱۵).

جدول ۱. آسیب‌شناسی سازوکارهای نظارتی در بستر قوانین و مقررات

بستر قانونی	موضوع	ناظر	شیوه	آسیب
فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۲۹)	طراحی ساختار و سطوح سازمانی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۳۸)	طراحی فرایندها و فعالیت‌های اداری	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی-شورای عالی اداری	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۶۸)	ارزشیابی عملکرد کارکنان	سازمان متبوع	نظر مسئول مربوطه	تعارض منافع
آیین‌نامه تحقق دولت الکترونیک (ماده ۱۱)	طراحی فرایندها و فعالیت‌ها برای ارائه خدمات الکترونیک	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	خوداظهاری نیاز سازمان	تعارض منافع
قانون تشکیلات سازمان بازرسی کل کشور (ماده ۵)	کنترل حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین	سازمان بازرسی کل کشور	بازرسی موردی، فوق‌العاده، دوره‌ای	تعارض منافع
آیین‌نامه قانون تشکیلات بازرسی کل کشور (ماده ۷، ۱۱ و ۱۳)	کنترل حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین	سازمان بازرسی کل کشور	بازرسی براساس گزارش‌های واصله	تشریفات اداری
قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه	کنترل تصمیم مقام اداری	کمیسیون‌ها، هیئت‌های نظارت، مراجع شبه‌قضایی، دیوان عدالت اداری	اعتراض ذی‌نفع	محدودیت جواز و جهات
قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه	کنترل رفتار کارکنان	مراجع انتظامی اداری	اعتراض ذی‌نفع	محدودیت جواز و جهات
سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری (ماده ۲۴)	کنترل رفتار کارکنان	هیئت معینه در قانون ارتقای سلامت و مبارزه با فساد اداری	گزارش‌های واصله	تعارض منافع و تشریفات اداری

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

بنا به مطالب پیش گفته، دلایل اصلی ایجاد نقص و ضعف در سیاست‌های نظارتی عبارت است از:

۱. وابستگی به عامل انسانی، باعث ایجاد تعارض منافع می‌شود (دل‌ماس-مارتی، ۱۴۰۰: ۶۲). با توجه به اینکه تعارض منافع عبارت است از تقابل منفعت شخص نسبت به منفعت دیگری، نقش کلیدی مقام مافوق یا مرجع ناظر در قبول و ثبت گزارش، از گلوگاه‌های آسیب‌پذیر در سیاست‌های نظارتی است؛ چراکه ضمانت اجراهای قانونی در خصوص عدم قبول یا عدم رسیدگی مقام مسئول نیز به اثبات ارائه گزارش و تمرد ایشان از وظایف منوط است که در نهایت به جهت افزایش زحمت و هزینه برای ذی‌نفع، نقشی بازدارنده ایفا می‌کند.

۲. منفعل بودن مرجع ناظر، باعث افزایش زحمت و هزینه گزارش برای ذی‌نفع می‌شود و این افزایش زحمت و هزینه عامل بازدارنده رفتاری است (کلارک و جعفریان، ۱۳۸۷: ۳۵۰).

۳. محدودیت‌های قانونی در باب جواز و جهات اعتراض، باعث عدم امکان نظارت در آن موارد می‌شود (امامی و موسوی، ۱۳۹۷). به‌عنوان مثال فرایند اداری از حیث زائد بودن روند کار قابل اعتراض نیست یا عملکرد مجری پیاده‌سازی فناوری در سازمان از سوی کاربر قابل ارزیابی نیست.

۴. نبود معیار مشخص در ارزیابی که به نظارت غیرمؤثر منجر می‌شود (واعظی، ۱۴۰۰: ۱۵۴). در شاخص‌های ارزیابی مانند کارایی، اثربخشی، سلامت اداری، الکترونیک شدن فرایندها و امثالهم هیچ معیار دقیقی تعریف نشده است، از این رو درک ذی‌نفع فعالیت اداری از درک ناظر آن فعالیت متفاوت است. به‌عنوان مثال، هر سازمان باید ساختار و فرایند اداری خویش را تهیه و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تسلیم کرده و پس از تأیید اجرایی کند. حال آنکه بسیاری از گام‌های روند اداری یا پست‌های سازمانی از دید مخاطب آنها یا صاحب‌نظران، زائد و بیهوده است. لذا نبود معیار دقیق و مشخص، موجب غیرمؤثر بودن نظارت مرجع ناظر می‌شود. این پدیده در مدیریت دولتی، به پارادوکس عملکرد مشهور است (الوانی، ۱۴۰۱: ۳۳).

موارد فوق‌الذکر را می‌توان دوبه‌دو مکمل یکدیگر دانست. بدین شرح که منفعل بودن مرجع ناظر همراه وابستگی نظارت به عامل انسانی موجب تشدید بازدارندگی رفتاری در نظارت می‌شود و محدودیت قانونی در جواز و جهات مورد اعتراض به‌همراه نبود معیار مشخص نیز به عدم امکان نظارت منجر می‌شود. بنابراین مشخص است که سازوکار کنونی سیاست‌های نظارتی نه‌تنها بازدارنده بلکه موجب تثبیت ذهنیت منفی و تشدید بی‌اعتمادی به دولت می‌شود.

۲-۴. گام‌های اجرایی برای حذف عامل ریشه‌ای

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله، مردمی بودن حکومت یکی از منابع قدرت نرم تلقی شده است. رهبر معظم انقلاب مردمی بودن حکومت را معادل نقش دادن به مردم در اداره حکومت عنوان می‌کند؛ از این رو مشارکت‌گرایی و مردمی‌سازی دیوان‌سالاری در رویکردهای تحولی از محورهای اصلی قرار گرفته است. یکی از مصادیق مشارکت مردم در اداره امور کشور، نقش نظارتی شهروندان است که سازوکارهای نظارت‌های مردمی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصول مختلفی برای قوای سه‌گانه در نظر گرفته شده است. اما نظارت مردمی در امور اداری، به‌جهت درخواست‌محور بودن و معطوف به موارد مشخص، قربانی نقایص نظارتی پیش‌گفته است.

تحقق نظارت مردمی، در دو حوزه اعمال بیرونی و درونی دولت (گرجی، ۱۳۸۷: ۸۲) در سطح خُرد و کلان قابل‌برنامه‌ریزی است بدین نحو که، تحقق نظارت بر اعمال بیرونی (دولت در برابر شهروندان)، مستلزم وجود معیاری مشخص در فعالیت‌های تحت ارزیابی و اطلاع یافتن از چگونگی فعالیت‌ها است و تحقق نظارت بر اعمال درونی (سازمان دولت در برابر سازمان دولت)، مستلزم تعیین معیار مشخص و تعمیم فراسازمانی نظارت به صاحب‌نظران و مخاطبان است لذا می‌توان سیاست‌های تحولی نظارت را به دو گام کلی تقسیم کرد:

۱-۲-۴. گام اول؛ هوشمندسازی ارزیابی فرایند ارائه خدمات

هوشمندسازی مفهومی است برخاسته از تکنولوژی‌های خودکنترل که با قابلیت‌های چشمگیر، فعالیت‌ها و اموری که برای آن برنامه‌ریزی شده است بدون دخالت عامل انسانی، انجام می‌دهد. بر این مبنا، وجه تسمیه هوشمندسازی از فناوری اطلاعات، در میزان دخالت عامل انسانی در موضوع فعالیت است. از این رو هوشمندسازی محدود به قواعد اگر-آنگاهی است که تماماً برنامه‌نویس تعریف کرده است. این قابلیت می‌تواند فرصت چشمگیری در رفع منفعل بودن ناظر و وابستگی به عامل انسانی در سیاست‌های نظارتی باشد. از سویی اشراف اطلاعاتی اشخاص به قوانین و مقررات خرد و کلان اداری، ممکن نیست، اما فناوری و رویکردهای فناورانه می‌تواند با رویکردی تأییدمحور توسط ذی‌نفع، وظیفه نظارت بر اجرا و عدم اجرای ضوابط و مقررات را به‌عهده گیرد. بدین‌حوه که باید‌ها و نبایدهایی برای سیستم و متناسب با نهاد مورد نظارت، تعریف می‌شود و پاسخ بلی یا خیر ذی‌نفع، باعث می‌شود گزارش مثبت یا منفی به‌صورت تحلیلی متناسب با جایگاه سلسله‌مراتبی مقام ناظر، ارائه شود.

یکی از مزیت‌های نظارت هوشمند در فراگیر بودن آن است که با شفاف‌سازی اطلاعات، بروز تعارض منافع در گزارش تخلفات را به حداقل می‌رساند و نظارت‌پذیری را از حالت درخواست‌محور به عملکردمحور و به‌صورت فعال و پیشرو محقق می‌کند و مهم‌ترین مزیت هوشمندسازی نظارت مردمی برای دولت در تقویت قوای نظارتی و اجرایی حاکمیت است؛ چراکه نفوذ مویرگی نظارت بین شهروندان مستلزم سازوکارهای فناورانه است و این امر تحقق شفافیت اطلاعات و شفافیت عملکرد محقق می‌گرداند و داده‌های حاصله، موجب تدوین سیاست‌گذاری‌های راهبردی بهینه و اصولی می‌شود.

البته با در نظر گرفتن لزوم پیشگیرانه بودن نظارت‌ها، باید توجه داشت که صلابت عمل و مجازات‌ها به‌گونه‌ای تدوین شود که اثر آن به‌صورت وضعی به خودنظارتی و رفتار پیشگیرانه منجر شود. در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶،

در فصل دهم، پرداخت حقوق و مزایا و حتی فوق‌العاده‌های پاداش همگی برمبنای ارزشیابی شغلی و عملکرد محقق می‌شود و حتی در بند «۶» ماده (۶۸) قانون مزبور تصریحاً اشاره شده است که در صورت عدم کسب امتیاز حدنصاب، فوق‌العاده و پاداش تعلق نمی‌گیرد. بنابراین می‌توان با هوشمندسازی این ارزشیابی‌ها و تدوین جریمه‌های نقدی از مأخذ حقوق و مزایا، به ارزیابی مؤثر اعمال بیرونی خرد و کلان اداری، دست یافت. همچنین می‌توان تمدید، لغو یا تعلیق موقت مجوزات و پروانه‌های اعطایی دولت به اشخاص را به ارزیابی هوشمند عملکرد منوط کرد.

۲-۲-۴. گام دوم؛ تعمیم صلاحیت اعتراضی برای ذی‌نفعان

یکی از مباحث چالش‌برانگیز سیاست‌های نظارتی، مفهوم و قلمرو واژه «ذی‌نفع» است که در اعتراض به فعالیت‌ها و تصمیمات اداری، مجوز طرح اعتراض و اقامه دعوا را داراست. ذی‌نفع بودن در امور قضایی، رکنی اساسی است و تضييع حق، عنصر اصلی در تشخیص ذی‌نفع است. به عبارتی برای اتلاق ذی‌نفع به شخص، باید حق تضييع شده وی مشخص و معین باشد. بدین صورت که در تصمیمات یا فعالیت‌های اداری معطوف به شخص، صرفاً همان فرد از حیث تضييع حق موضوع تصمیم، صلاحیت طرح دعوا یا اعتراض دارد و در تصمیمات عام‌الشمول مانند آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی، به جهت مخاطب عمومی آن، هر شهروندی در اعتراض به آن ذی‌نفع محسوب می‌شود (امامی و موسوی، ۱۳۹۷: ۱۴۲). اما برخی تصمیمات اداری از نظامات موجد حق یا تکلیف نیست که مورد اعتراض واقع شود مانند فرایند گردش کار یا برون‌سپاری انجام برخی امور و امثالهم؛ درحالی‌که عدم کیفیت در عملیاتی کردن هر بخش این تصمیمات، تضييع حقی از مخاطبان است. به‌عنوان مثال طراحی فرایند گردش کار بدون توجه به الگوهای بهینگی، موجب بوروکراسی زائد شده و حق اساسی شهروندان (بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی) تضييع می‌شود لکن به جهت عدم دسترسی به آمار و اطلاعات مربوطه قابل‌اعتراض نیست و سازوکاری برای ارسال اعتراض به مرجع ناظر (سازمان مدیریت و برنامه کشور) هم پیش‌بینی نشده است.

ژرژ ودل^۱، استاد نامور حقوق اداری فرانسه، در نظریه اساسی‌سازی حقوق اداری، کنترل انتزاعی فعالیت‌های اداری را مطرح کرد. این نوع کنترل خارج از چارچوب قضایی مطرح می‌شود و مداخله براساس حقوق اساسی، قبل از لازم‌الاجرا شدن هنجار، کنترل می‌شود (میراحمدی، مجتهدی و واعظی، ۱۴۰۰: ۲۳۲). بر این مبنا، راهکار ارائه شده، به دو صورت قابل عملیاتی‌سازی است:

در امور داخلی اداری مانند فرایندها و ساختارها و امثالهم، تحت رویکردهای تحول و پیاده‌سازی آنها، الگوهای پیشنهادی نهادها قبل از تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طی یک فراخوان متخصصان و پژوهشگران مورد ارزیابی قرار دهند.

نسبت به سایر امور اداری غیرموجد حق و تکلیف، مستند به بند «۱۰» اصل سوم و سی‌وچهارم قانون اساسی، می‌توان درخواست اصلاح موضوع را ضمن ارائه دلایل به دادگاه عدالت اداری ارائه کرد. مزیت اصلی این تعمیم دامنه موارد قابل اعتراض، پویایی فعالیت‌های اداری با مقتضیات زمان و همگامی تصمیمات اداری با تغییرات علمی، فرهنگی و اجتماعی است که در نهایت سازمان‌هایی چابک را فراهم می‌سازد. با توجه به مقاومت سازمانی در برابر سیاست‌های تحولی، مخصوصاً در زمینه فرایندها (از جمله صدور مجوزها)، مهم‌ترین نکته در پیاده‌سازی این‌گونه نظارت‌ها، ضمانت اجرای آن است که بازهم به شدت و صلابت عمل نیاز است که پس از تأیید و لزوم اصلاح و بازنگری، مقام مسئول در اسرع وقت نسبت به اجرای آن اقدام کند؛ در غیر این صورت مجازات پایه، کسر حقوق و مزایای مربوطه به جهت ارزشیابی منفی عملکرد با ضرب بالاتر، تعیین شود.

مهم‌ترین ویژگی پیاده‌سازی این‌گونه نظارت در بهره‌مندی دولت از نیروی انسانی، همراه و همگام است که تحقق سیاست‌های راهبردی را تسریع و تسهیل می‌کند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی سیر تحولات اداری و برنامه‌های تدوین شده در دو دهه اخیر نشان

می‌دهد سیاستگذاران راهبردی و اجرایی تحولات اداری، در تدوین اهداف، بر تغییرات سازمانی متمرکز بوده‌اند و اثر تغییرات بر رضایت شهروندان را هدفی تبعی و مسلم انگاشته‌اند. به عبارتی، اگر هدف مدنظر، ارتقای کیفیت خدمات از طریق الکترونیک کردن فرایندها یا دفاتر پیشخوان است از حیث افزایش بهره‌وری سازمان است نه افزایش رضایت مردم که نتیجه این تفکر، یا به پیاده‌سازی بستر الکترونیک که نقص‌های فنی آن ارائه خدمات را با مشکل روبه‌رو می‌کند منجر می‌شود یا به پرداخت هزینه دریافت خدمات در دفاتر پیشخوان برای خدماتی که از محل خزانه و تخصیص بودجه پوشش داده شده است و قبل این تحول در صورت مراجعه به سازمان رایگان ارائه می‌شد. درنهایت با وجود نارضایتی مردم؛ تکلیف سازمان را در الکترونیک کردن فرایندها رفع می‌کند.

بررسی وضعیت موجود و مطلوب نظام اداری حاکی از آن است که از حیث عملکردی و فرایندی، بین نتایج و اهداف فاصله معناداری مشاهده می‌شود. در این پژوهش با ریشه‌یابی علت بروز فاصله، مشخص شد که سیاست‌های نظارتی پیش‌بینی شده به لحاظ نقص قانونی و اجرایی، اثربخشی لازم را ندارد؛ چراکه نقص قانون موجب عدم امکان نظارت و نقص اجرایی به بازدارندگی رفتاری در نظارت می‌شود و این در حالی است که اندیشمندان بر نقش رضایت از فعالیت اداری بر ایجاد اعتماد به سازمان‌ها و به تبع آن، اعتماد به حکومت اتفاق نظر دارند. متأسفانه رویکردهای مدیریت دولتی نوین اعم از خصوصی‌سازی و حکمرانی خوب به دلیل پارادوکس ارزیابی عملکرد در نهادهای اجرایی و اداری دولت، به خلق ذهنیت مثبت بین شهروندان منجر نشده است و با وجود این ذهنیت منفی، تحقق تحولات عملکردی و درک آثار آن، به دلیل عدم همراهی و مقاومت مردمی، موضوعی است که به زمان و هزینه بسیار نیاز دارد. کشورهای در حال توسعه در اولین گام برای تحقق اهداف حاکمیت، باید از مشارکت مردمی برخوردار باشند و برای احیا و ارتقای این سرمایه، تدوین سیاست‌های بازاریابی اجتماعی ضروری است؛ چراکه مشارکت مردمی در اداره امور، موجب کاهش زمان تحقق اهداف و درک آنی شهروندان از آثار تحول می‌شود.

با وجود اینکه گام‌های اجرایی بازاریابی اجتماعی در کشورهای توسعه‌یافته بر ایجاد امید (از طریق تأمین رفاه بیشتر)، جلب اعتماد (از طریق تحقق سلامت اداری) و سپس اقناع مخاطب (با برقراری عدالت اجتماعی) استوار است اما گام‌های اجرایی سیاست‌های بازاریابی اجتماعی برای کشورهای در حال توسعه، از طریق اقناع مخاطب (با مجازات خاطیان فارغ از وابستگی نهادی یا حزبی) و جلب اعتماد (با تحولات مؤثر) و ایجاد امید (با خلق تجربه مثبت شخصی) انجام می‌پذیرد.

بنابراین برای اقناع مخاطب و مقابله با باور ذهنی منفی اشخاص، صرفاً باید تجربه‌ای واقعی ایجاد کرد و بهینه‌ترین راهکار، نظارت‌های مبتنی بر شهروند الکترونیک است، وجه تسمیه این نوع نظارت با نظارت‌های مردمی موجود که موردی، منفعل و درخواست‌محور است، در نفوذ مویرگی نظارت، پیشرو بودن و عملکرد محور بودن آن است. این رویکرد مشارکت‌گرایانه برای ایجاد حس مهم بودن (به جهت نظرسنجی مستقیم) و مفید بودن (از حیث اصلاح موضوع)، از مؤثرترین و مهم‌ترین مؤلفه‌های ایجاد، حفظ و ارتقای سرمایه نرم است.

در مدل ارائه شده و راهکارهای پیشنهادی، نقش محوری شهروندان در نظارت‌ها باعث اقناع و با بستر فناورانه در حداقل کردن نقش آنها موجب جلب اعتماد به تحولات و تغییرات و در نهایت تحقق نتیجه موجب امید به آینده می‌شود. لذا تلاش رسانه در سیاه‌نمایی عملکرد، نافرجام مانده و رضایت شخصی شهروندان به ایجاد باور و اعتماد عمومی منجر می‌شود.

از آنجا که موضوع پژوهش بر چگونگی خلق تجربه مثبت برای شهروندان متمرکز است تنها به بخشی از موارد مؤثر پرداخته شده است. شایان ذکر است ابعاد دیگر در این زمینه مانند چگونگی ترغیب شهروند برای مشارکت در این راهکارها به کنکاش و مطالعات بیشتری نیاز دارد. امید است با تلاش مطالعاتی اندیشمندان، برنامه‌های تحول به‌نحوی تدوین شود که متضمن تحقق حداکثری اهداف باشد.

منابع و مآخذ

۱. آزادی، محمدجواد و مهدی شیخ موحد (۱۴۰۱). «تقویت اعتماد عمومی به‌مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۴ (۱۱).
۲. ابوالحسنی، خسرو و علیرضا نجاتی منفرد (۱۳۹۰). «قدرت نرم و سرمایه اجتماعی در سند چشم‌انداز»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۲).
۳. ابوالفتحی، غلام (۱۳۷۲). «درباره نظام اداری کشورهای توسعه‌نیافته»، تحول اداری، ش ۲ و ۳.
۴. استاذزاده، مریم (۱۴۰۱). «ارزیابی نتایج تحقق اهداف تحولات اداری». <https://qums.ac.ir>
۵. اسلامی، سید محمود (۱۴۰۱). «تبیین نقش رسانه‌های همگانی در ختم‌شدن عمومی به‌مثابه قدرت نرم»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۱۲).
۶. الوانی، مهدی (۱۴۰۱). مدیریت عمومی، تهران، نشر نی.
۷. امامی، محمد و سید نصراله موسوی (۱۳۸۳). «مبانی نظری مراجع شبه‌قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، ۲ (۲۱).
۸. امامی، محمد، سیدمجتبی واعظی و مهستی سلیمانی (۱۳۹۸). ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات میزان.
۹. پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۴۰۰). آرشیو گزارشات .. <http://risstudies.org/1397>
۱۰. حسنگلی، طهمورث، سیدمجتبی موسوی نقابی و ابراهیم طاهری بزی (۱۳۹۳). «تهادینه‌سازی مؤلفه‌های قدرت نرم نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر رهیافت بازاریابی اجتماعی»، پژوهشنامه انقلاب اسلامی، ۱۲ (۱۲).
۱۱. حق‌پناهان، حمیدرضا، حامد کرمی و مجتبی همتی (۱۴۰۰). «رابطه بین حکمرانی خوب و صیانت از سرمایه اجتماعی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قدرت نرم با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات قدرت نرم، ۱ (۱۱).
۱۲. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۹). «ارتقای اعتماد عمومی به سازمان‌های دولتی: نقش متغیر مداخله‌گر رضایتمندی شهروندان»، دانش‌سور رفتار، ۴۱.
۱۳. دلماس‌مارتی، میری (۱۴۰۰). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات میزان.
۱۴. دولت‌پسند، مهناز و سیدمهدی الوانی (۱۳۹۲). «شناسایی عوامل بازدارنده تحول نظام اداری در ایران و ارائه راهکارهای لازم براساس مدل لوین»، کنفرانس ملی حسابداری و مدیریت، تهران.

۱۵. شریفی، مهدی و وحید آرابی (۱۴۰۱). «آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری کشور براساس مدل سه شاخگی»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۱(۴).
۱۶. عابدی اردکانی، محمد و لقمان سلطانی (۱۳۹۹). «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)»، نشریه سیاست، ش ۵۴.
۱۷. عادل‌نژاد، فاطمه، میرطاهر موسوی و علیرضا محسنی تبریزی (۱۴۰۰). «شناسایی مؤلفه‌های مؤثر بر سرمایه اجتماعی در مواجهه با بیگانگی اجتماعی (مورد مطالعه دانشجویان دانشگاه تهران و دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات)»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، ۳۹ (۱۰).
۱۸. عبادی، موسی (۱۳۸۹). «نقش برنامه‌های بهبود و تحول اداری در توسعه و پیشرفت کشور (ارائه راهکار برای ایجاد نظام اداری توسعه)»، سومین کنفرانس بهبود و تحول اداری.
۱۹. کلارک، رونالد و محمدحسن جعفریان (۱۳۸۷). «نظریه پیشگیری جرم از طریق طراحی محیطی»، مطالعات مدیریت انتظامی، ش ۳.
۲۰. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۷). «حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ امکان‌سنجی یک نظریه»، تحقیقات حقوقی، ۱۱ (۴۸).
۲۱. مرکز مال‌میری، احمد (۱۳۹۷). «مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری: امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، تهران، نشر قوه قضائیه».
۲۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۲). «سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه مورد پاکستان، چین، انگلیس)»، شماره مسلسل ۱۳۳۶۹.
۲۳. منشادی، مرتضی، ابوالقاسم شهرباری و سارا نظیف (۱۴۰۲). «سنجش سری زمانی کیفیت حکمرانی در ایران بین سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۷۴»، پژوهشنامه علوم سیاسی، ۷۰.
۲۴. میراحمدی، فاطمه، محمدرضا مجتهدی و سیدمجتبی واعظی (۱۴۰۰). «اساسی‌سازی حقوق اداری در فرانسه»، فصلنامه حقوق اداری، ۲۶.
۲۵. نای، جوزف و رابرت پاپ (۱۳۹۶). «قدرت و موازنه نرم در سیاست بین‌الملل، ترجمه عسگر قهرمانپور، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی».
۲۶. نبوی، سیدعبدالامیر (۱۳۸۹). «جامعه در حال گذار، بازبینی یک مفهوم (ضرورت تحلیل مفهوم دوران گذار با رویکردی میان‌رشته‌ای)»، مطالعات میان‌رشته‌ای علوم انسانی، ۳ (۳).
۲۷. واعظی، سیدمجتبی (۱۴۰۰). «حقوق اداری ۱»، تهران، نشر میزان.

Sciences Administratives, 79.

29. Arsalan, S., D.V. Latif and S. Saadah (2019). "Public Satisfaction on Transparency of E-government Information in Bandung City to Prevent Corruption", *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 6 (8).
30. Cetin, Murat and Kiymet Yavuzaslan (2016). "Soft Power Concept and Soft Power Indexes", *Business Challenges in the Changing Economic Landscape*, Vol. 1. Iss. 28.
31. Morgenthau, H. (1962). *Politics Among Nations*, New York.
32. Nye, J. (2003). *Amerikan Gucunun Paradoksu: Dnyatek Süper Gucu Neden tek Basinadavranamaz* [The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone], Oxford University Press
33. Trunkos, J. (2020). *Social Trust and Soft Power: The Role of Social Trust in Democratic Countries' Soft Power Use*, University of South Carolina.